

УДК 332.8:346.7

І.І.КИЛИМНИК, А.В.НАУМЕНКО, кандидати юрид. наук

Харківський національний університет міського господарства імені О.М.Бекетова

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З УПРАВЛІННЯ БАГАТОКВАРТИРНИМИ БУДИНКАМИ

Розглядаються основні форми державного регулювання діяльності з управління багатоквартирними будинками в Україні. Досліджено механізми їх реалізації, необхідні для удосконалення регулювання відносин в галузі управління. Зачіпаються проблеми доцільності запровадження саморегулювання діяльності управителів.

Рассматриваются основные формы государственного регулирования деятельности по управлению многоквартирными домами в Украине. Исследованы механизмы их реализации, необходимые для усовершенствования регулирования отношений в сфере управления. Затрагиваются проблемы целесообразности внедрения саморегулирования деятельности управителей.

The article is devoted to the basic forms of state regulation of the management of condominium in Ukraine. The analysis of the implementation of these forms for improvement of the regulation of relations in the sphere of management is conducted. The problem of implementing self-regulatory activities of the managers is touched upon.

Ключові слова: діяльність з управління, управитель, державне регулювання, саморегулювання, саморегульовані організації.

Сучасні дослідники визначають економіку теперішнього часу як синтез ринкового механізму і елементів державного регулювання. Останні дослідження вказують на саморегулювання як ефективний механізм регулювання, який доповнює, а під час і замінює державне втручання в економіку. Зміна характеру участі держави в господарській діяльності, яка зумовлена переходом до ринкової моделі економіки, веде до виникнення нової системи правовідносин в суспільстві як в цілому, так і в окремих його сферах. Дуже важливим вбачається аналіз ефективності засобів державного впливу на різні сфери господарювання, тому, *метою* цієї статті є визначення основних форм державного регулювання діяльності з управління багатоквартирними будинками, а також з'ясування перспектив саморегулювання цієї діяльності.

Теоретичні та методологічні основи дослідження складають праці Т.В. Кувакіної, Л.С. Явича, П.В. Крючкової, А.Ф. Бабицького, В.А. Сизоненко, А.А. Пороховського [1-6].

Стаття 12 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» (далі – Закон) визначає, що управління неподільним та загальним майном житлового комплексу здійснює управитель шляхом:

- належної експлуатації житлового комплексу та забезпечення відповідних умов користування власним, неподільним та загальним майном власників;

- накопичення необхідних коштів на проведення поточних та капітальних ремонтів відповідно до законодавства;

- отримання відшкодування від винної особи за збитки, заподіяні майну, яке перебуває у нього на балансі, або своєчасного звернення до суду щодо відшкодування збитків у примусовому порядку.

Закон також визначає, що управління може здійснюватися у формі:

1) управління неподільним та загальним майном через статутні органи об'єднання;

2) передачі всіх або частини функцій по управлінню неподільним та загальним майном житлового комплексу юридичній особі за договором;

3) делегування визначених статутом повноважень по управлінню неподільним та загальним майном житлового комплексу асоціації.

Таким чином, Закон передбачає три правових механізми управління неподільним і загальним майном житлового комплексу:

- безпосереднє управління (через статутні органи об'єднання);

- делеговане управління (асоціацією);

- управління на підставі договору з юридичною особою (договір про надання послуг з управління).

Управління багатоквартирним будинком є функцією його власника (співвласників), яка полягає у здійсненні окремих повноважень з володіння, користування і розпорядження багатоквартирним будинком та спрямована на збереження привабливості будинку на ринку житла, утримання його у належному технічному стані, забезпечення надання особам, що проживають у такому будинку чи використовують приміщення в ньому для інших потреб, житлово-комунальних та інших необхідних послуг належних рівня та якості.

Управління багатоквартирними будинками відповідно до проекту Житлового кодексу включає:

1) забезпечення підтримання та поліпшення технічного стану багатоквартирного будинку;

2) забезпечення утримання в належному стані прибудинкової території та об'єктів благоустрою, розташованих на ній;

3) забезпечення своєчасного проведення огляду, оцінки технічного стану багатоквартирного будинку, його профілактичного, поточного, капітального та аварійного ремонту;

4) відображення відомостей про багатоквартирний будинок в даних обов'язкового обліку, складення і подання обов'язкової звітності про такий будинок;

5) забезпечення відповідно до встановлених норм і правил ефективного та цільового використання житлових і нежитлових приміщень;

6) забезпечення ефективного і ощадного використання енергоресурсів під час експлуатації багатоквартирного будинку;

7) забезпечення надання особам, що проживають у багатоквартирному будинку чи використовують приміщення в ньому для інших потреб, житлово-комунальних послуг належних рівня та якості;

8) складення і видача довідок, що стосуються багатоквартирного будинку та користування приміщеннями в ньому, на вимогу осіб, які проживають у будинку чи використовують приміщення в ньому для інших потреб, а також на вимогу інших осіб у передбачених законодавством випадках;

9) провадження іншої діяльності, спрямованої на забезпечення комфортного і безпечного проживання у будинку.

В Законі України «Про житлово-комунальні послуги» житлово-комунальна послуга визначається як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Як вбачається з аналізу зазначених положень, управління в контексті проекту Житлового кодексу є однією з правомочностей власника, тоді як житлово-комунальна послуга визнається Законом «Про житлово-комунальні послуги» результатом господарської діяльності.

Враховуючи сказане зазначимо доцільність законодавчого визначення поняття послуга з управління багатоквартирним будинком.

Послуга з управління багатоквартирним будинком – це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення ефективного управління майном співвласників будинку, підтриманні будинку в належному технічному стані, забезпечення потреб співвласників будинку в житлово-комунальних послугах, яка здійснюється суб'єктами господарювання професійно та на договірних засадах.

Правовою підставою здійснення послуг з управління багатоквартирним будинком є договір про надання послуг з управління багатоквартирним будинком, істотними умовами якого є:

- найменування сторін;
- предмет договору;

- права сторін щодо здійснення управління житловим комплексом;
- обов'язки сторін щодо надання послуг по експлуатації житлового комплексу та оплати цих послуг;
- вичерпний перелік послуг;
- вартість кожної послуги та загальна вартість щомісячного платежу;
- порядок контролю та звіту сторін;
- наслідки невиконання умов договору;
- перелік форс-мажорних обставин;
- строк дії договору, умови продовження та припинення дії договору, дата укладення договору.

Відповідно до Закону управитель – юридична особа, яка здійснює управління неподільним та загальним майном житлового комплексу за дорученням власника (власників) майна і забезпечує його належну експлуатацію.

Проект Житлового кодексу вводить поняття суб'єкти управління багатоквартирними будинками. Так, управління багатоквартирним будинком здійснює на підставі закону його власник (співвласники) безпосередньо або через своїх уповноважених представників. Уповноваженими особами співвласників багатоквартирного будинку можуть бути:

- житлово-будівельні та житлові кооперативи;
- об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;
- будинкові комітети;
- інші особи, визначені загальними зборами власників приміщень у багатоквартирному будинку.

Таким чином, якщо Закон у якості управителя розглядає юридичних осіб, проект Житлового кодексу вважає такими власників (співвласників) або їх уповноважених представників.

Вважаємо за необхідне законодавчо ввести такі поняття:

- 1) управитель – фізична особа, яка має відповідну освіту та кваліфікаційний рівень спеціаліста з управління майном.
- 2) суб'єкти управління багатоквартирним будинком
 - суб'єкти безпосереднього управління (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, які здійснюють управління через статутні органи об'єднання);
 - суб'єкти делегованого управління (асоціації об'єднань);
 - виконавці послуг з управління – суб'єкти господарювання – зареєстровані в установленому законодавством порядку фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, а також юридичні особи

незалежно від їх організаційно-правової форми і форми власності, до складу яких входять управителі та які здійснюють господарську діяльність на підставі ліцензії суб'єкта управління багатоквартирним будинком.

Серед вимог, які висуваються до управителів (або суб'єктів управління багатоквартирним будинком), має бути передбачено вимоги щодо забезпечення норм і рівня професійної підготовки управителів та контроль за їх дотриманням. Для реалізації цього напряму держава має створити єдину систему навчальних закладів і забезпечити виконання вказаними закладами вимог з професійної підготовки управителів. Управитель нерухомістю зобов'язаний постійно підвищувати свою кваліфікацію.

Крім цього, для здійснення господарської діяльності щодо надання послуг з управління, особі необхідно отримати дозвіл (ліцензію), тобто документ, який засвідчує право суб'єкта управління багатоквартирним будинком на здійснення господарської діяльності у відповідній сфері.

Ліцензійні умови впровадження господарської діяльності щодо надання послуг з управління повинні встановлювати кваліфікаційні, організаційні, технологічні та інші вимоги щодо здійснення цієї діяльності з метою захисту споживачів від неякісної продукції.

З моменту одержання ліцензії суб'єкту господарювання надається право здійснювати відповідний вид діяльності, яке він може реалізовувати протягом терміну дії ліцензії, після закінчення якого це право припиняється.

Згідно із загальними засадами відповідальності, передбаченими Розділом V Господарського кодексу (далі – ГК), за порушення умов договору для суб'єктів управління застосовуються штрафні санкції у вигляді стягнення збитків, уключаючи не отримані доходи, та, якщо це передбачено договором або законом, стягнення неустойки (ст. 230 ГК). Відповідно до ч.1 ст.906 Цивільного кодексу (далі – ЦК) збитки, завдані замовнику невиконанням або неналежним виконанням договору про надання послуг за плату, підлягають відшкодуванню виконавцем у разі наявності його вини, у повному обсязі, якщо інше не встановлено договором. Виконавець, який порушив договір про надання послуг за плату при здійсненні ним підприємницької діяльності, відповідає за це порушення, якщо не доведе, що належне виконання виявилось неможливим внаслідок непереборної сили, якщо інше не встановлено договором або законом.

Окрім цього, у сфері управління можливо застосування адміністративно-господарських санкцій, як от:

- зупинення дії ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- анулювання ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання.

Контроль у сфері управління здійснюється спеціально утвореними державними органами (або як альтернатива професійними організаціями), до повноважень яких, серед інших, належать:

- вирішення спірних питань, пов'язаних з діяльністю управителів;
- погодження загальних вимог до навчальних програм навчання управителів та підвищення їх кваліфікації;
- розгляд та надання пропозицій щодо скарг на діяльність виконавців послуг з управління.

Такими професійними організаціями можуть стати саморегульовані організації управителів.

Відповідно до Модельного закону про саморегульовані організації, метою саморегулювання є розробка і встановлення правил і стандартів певної діяльності, а також контроль за дотриманням вимог правил і стандартів цієї діяльності.

Згідно Модельного закону, саморегулювання здійснюється на умовах об'єднання як суб'єктів підприємницької, так і суб'єктів професійної діяльності, а саморегулювними організаціями є некомерційні організації, які створені в цілях саморегулювання, засновані на членстві, та об'єднують суб'єктів підприємницької (або професійної) діяльності, виходячи з єдності галузі виробництва товарів (робіт, послуг) або ринку вироблених товарів (робіт, послуг).

При цьому, під суб'єктами підприємницької діяльності розуміються фізичні і юридичні особи, зареєстровані в установленому порядку на території держави, які здійснюють підприємницьку діяльність, визначену відповідно до Цивільного кодексу держави, а під суб'єктами професійної діяльності – фізичні особи, що здійснюють професійну діяльність, регульовану відповідно до інших законів.

Залежно від наявності обов'язку суб'єкта бути членом професійного об'єднання, виділяють дві форми саморегулювання – делеговану і добровільну. Делеговане саморегулювання, як правило, засноване на обов'язковому членстві та пов'язане з відміною ліцензування (сертифікації) в окремих галузях регулювання та передачею окремих функцій державних органів саморегулюємої організації (СРО), зокрема, у сфері дотримання господарючим суб'єктом законодавства, яке регу-

лює відносини, що виникають при здійсненні того чи іншого виду діяльності. Добровільне саморегулювання передбачає встановлення і підтримку правил учасниками системи без будь-якого схвалення з боку держави.

Об'єктом контролю з боку СРО, заснованих на добровільному членстві, є власноруч розроблені та затверджені правила і стандарти, які регулюють господарську (професійну) діяльність членів цих організацій, а щодо організацій, заснованих на обов'язковому членстві, – не лише запроваджені цією організацією правила і стандарти, а й вимоги нормативних правових актів, установлених державою.

СРО, які базуються на добровільному членстві, покликані здійснювати додаткове до державного регулювання, а ті, що засновані на обов'язковому членстві – частково замінювати його.

Крім цього для СРО передбачено наступні вимоги:

1) організації повинні об'єднувати у своєму складі не менше двадцяти п'яти суб'єктів підприємницької діяльності або не менше ста суб'єктів професійної діяльності;

2) в СРО повинні бути встановлені правила і стандарти підприємницької або професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма їх членами;

3) СРО повинна забезпечити додаткову майнову відповідальність перед споживачами вироблених товарів (робіт, послуг) і третіми особами шляхом страхування і (або) за допомогою формування компенсаційного фонду.

Членство суб'єктів підприємницької або професійної діяльності в СРО відповідно до Модельного закону загалом є добровільним. Але можуть бути передбачені випадки обов'язкового членства суб'єктів підприємницької або професійної діяльності в СРО для здійснення окремих видів підприємницької або професійної діяльності.

Серед функцій СРО, передбачених Модельним законом, є, зокрема, наступні:

1) притягнення до відповідальності членів СРО за порушення вимог законодавства України, статуту СРО, правил і стандартів СРО;

2) утворення третейських судів для вирішення суперечок, що виникають між членами СРО, а також між ними і споживачами вироблених членами СРО товарів (робіт, послуг), іншими особами відповідно до законодавства про третейські суди;

3) забезпечення інформаційної відкритості діяльності своїх членів, шляхом опублікування відповідної інформації у засобах масової інформації.

Серед заходів впливу, передбачених Модельним законом, є такі:

- 1) прийняття рішення про зобов'язання члена СРО усунути виявлені порушення, встановлювання терміну усунення таких порушень;
- 2) винесення догани члену СРО;
- 3) прийняття рішення про виключення члена зі СРО;
- 4) звернення у певних випадках до уповноваженого державного органу з контролю (нагляду) за діяльністю членів СРО із клопотанням про подання до суду заяв про дискваліфікацію члена, що є фізичною особою – підприємцем.

Модельним законом також передбачена відповідальність СРО перед членами за неправомірні дії своїх працівників при здійсненні ними контролю за діяльністю членів СРО.

Серед засобів забезпечення відповідальності членів СРО перед споживачами вироблених ними товарів (робіт, послуг) і третіми особами, Модельним законом передбачено:

- 1) створення системи особистого і (або) колективного страхування;
- 2) формування компенсаційного фонду.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про страхування» страхування – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів.

Останнім часом поширюється такий вид страхування як страхування професійної відповідальності. Головним джерелом претензій до професіоналів є упущення, помилки або хибні дії, які призвели до фінансових збитків клієнтів або третіх осіб.

У страхуванні професійної відповідальності виділяють дві групи ризиків:

- 1) ризики, пов'язані з можливістю заподіяння третім особам тілесних пошкоджень та шкоди здоров'ю. Такі випадки трапляються в роботі лікарів, хірургів, дантистів, фармацевтів, водіїв транспортних засобів, що працюють за наймом, тощо;
- 2) ризики, пов'язані з можливістю заподіяння матеріальних збитків, куди включають термін втрати права на пред'явлення претензій. Вони пов'язані з діяльністю архітекторів, будівельників, консультантів тощо.

Відповідальність професіонала полягає в додержанні необхідної обережності та майстерності під час виконання своїх обов'язків. При

цьому він не обов'язково має бути компетентним в усіх питаннях. Рівень кваліфікації професійного працівника має бути не нижчим від рівня, якого один професіонал очікує від іншого в тій самій професійній галузі.

Дотримання членами СРО, при здійсненні ними господарської діяльності, вимог законодавства, а також внутрішніх правил і стандартів забезпечується можливістю застосування до них несприятливих заходів як різновиду господарської відповідальності. Дослідники визначають таку відповідальність, як статусну [1]. Цей різновид господарської відповідальності може застосовуватися лише до тих осіб, що мають професійно-правовий статус члена СРО.

Особливість СРО виявляється в тому, що вони як некомерційні організації, що консолідують приватноправові професійні інтереси, мають компетенцію (повноваження з регулювання і контролю за господарською діяльністю своїх членів) більш характерну для вертикальних владних правовідносин. Останнє дозволяє приєднати дані організації до суб'єктів господарювання, які здійснюють організаційно-господарські повноваження.

Окрім цього, виділяються такі принципи саморегулювання:

- базою саморегулювання є чинне законодавство;
- саморегулювання частково замінює державне регулювання в певних сферах економіки;
- правила поведінки, розроблені СРО, доповнюють і конкретизують відповідні норми законодавства;
- норми саморегулювання, як правило, регламентують більш жорсткі вимоги щодо учасників ринкових відносин.

Роль механізму ринкового саморегулювання важко переоцінити. Він:

- а) сприяє раціональному розподілу ресурсів;
- б) впливає на обсяг і структуру виробництва, пристосовуючи його через ціни до платоспроможного попиту;
- в) оздоровлює економіку, звільняючи її від збиткових, неконкурентоспроможних господарюючих суб'єктів (суб'єктів господарювання);
- г) примушує споживача вибирати раціональну структуру споживання, яка відповідає його прибуткам;
- г) інформує про наявність чи відсутність товарів, їх корисність для споживача [2, с. 7].

У літературі серед переваг саморегулювання у порівнянні з державним регулюванням також називаються наступні. Норми СРО, як правило, є більш гнучкими, легше адаптуються до змінних обставин;

учасники ринку мають більше легальних можливостей щодо впливу на політику організації саморегулювання, аніж на політику державних органів; у випадках, коли саморегулювним організаціям передаються окремі функції державних органів, держава заощаджує значні бюджетні кошти. Окрім цього, саморегулювання передбачає більш низькі витрати на його застосування для бізнесу порівняно з державним регулюванням (наприклад, менші витрати на моніторинг діяльності учасників СРО), що на конкурентному ринку означає більш низькі ціни для споживачів [3, с. 62].

Таким чином, регулювання, яке здійснюється СРО, реалізується шляхом:

- нормотворчості, в результаті якої створюються правила і стандарти господарської (професійної) діяльності, що, виступаючи джерелом господарського права, займають особливе місце серед локальних нормативних актів;
- організації контролю за дотриманням нормативних правових актів, які регулюють господарську діяльність, у тому числі встановлених СРО правил і стандартів;
- притягнення правопорушників – членів СРО до особливого різновиду юридичної відповідальності – статусної.

Держава, попри різноманіття засобів впливу на економічні відносини, без урахування ринкових механізмів саморегуляції, не в змозі забезпечити інтенсивний розвиток економіки і підприємництва. Державний контроль в існуючому вигляді не завжди є ефективним і часто є обтяжливим для суб'єктів господарювання.

Проте наскільки б сильними не були механізми саморегуляції, вони можуть бути рушіями лише приватних інтересів. Двигунами загальних економічних процесів є суспільні інтереси [4, с. 28], реалізацію яких можна забезпечити лише за умови використання механізму державного регулювання.

Сама по собі постановка питання про створення ефективного механізму регулювання економіки, узгодження цілей і потреб учасників економічної діяльності і суспільства в цілому не викликає сумнівів. Однак сам процес переходу до ринкової економіки соціально орієнтованого типу неоднозначний. Його протиріччя викликані необхідністю термінового руйнування старої системи господарювання, підвищення підприємницької активності і забезпечення реалізації загальногромадянських потреб [5, с. 3] в умовах глобалізації економічного простору.

У свою чергу всі дискусії про мінімізацію ролі держави в управлінні економічними процесами мають практичний сенс лише за умо-

ви, що «мінімізація» розглядатиметься як «оптимізація» державного чинника разом з іншими [6, с. 287].

Висновки. Таким чином, серед основних напрямів або форм державного регулювання господарської діяльності з управління майном багатоквартирних будинків слід виділити наступні:

- 1) нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності з управління;
- 2) забезпечення рівня професійної підготовки управителів;
- 3) ліцензування діяльності з управління;
- 4) контроль за здійсненням діяльності з управління;
- 5) притягнення до відповідальності за порушення у сфері управління.

Щодо саморегулювання діяльності управителів, вважаємо необхідним запровадити, по-перше, обов'язковість членства в одній із саморегульованих організацій управителів. Членство в СРО слід розглядати як право займатися діяльністю з управління. По-друге, в СРО повинні бути встановлені правила і стандарти професійної діяльності з управління, обов'язкові для виконання всіма їх членами. По-третє, необхідно створити систему дисциплінарних покарань (наприклад, зауваження). Після певної кількості зауважень може порушитися питання про дискваліфікацію управителя. По-четверте, СРО управителів повинна забезпечити додаткову майнову відповідальність перед споживачами послуг з управління шляхом страхування або за допомогою формування компенсаційного фонду.

1. Кувакина Т. В. Статусная ответственность профессиональных участников рынка ценных бумаг: понятие и признаки / Т.В. Кувакина // Рынок ценных бумаг. – 2005. – № 20 (299). – С. 76-79.
2. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 286 с.
3. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / [под ред. П. В. Крючковой]. – М.: ТЕИС, 2005. – 279 с.
4. Бабицкий А. Ф. Законы экономики и жизнь общества /А. Ф. Бабицкий. – К.: Фитосоциоцентр, 2004. – 64 с.
5. Рыночная координация экономических интересов: метод. рекоменд. / [под ред. В. А. Сизоненко]. – К.: Знание, 1991. – 18 с.
6. Пороховский А.А. Вектор экономического развития /А.А. Пороховский. – М.: ТЕИС, 2002. – 304 с.

Отримано 28.10.2013